

Die EU als eine Volkswirtschaft?

Land, Rainer

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

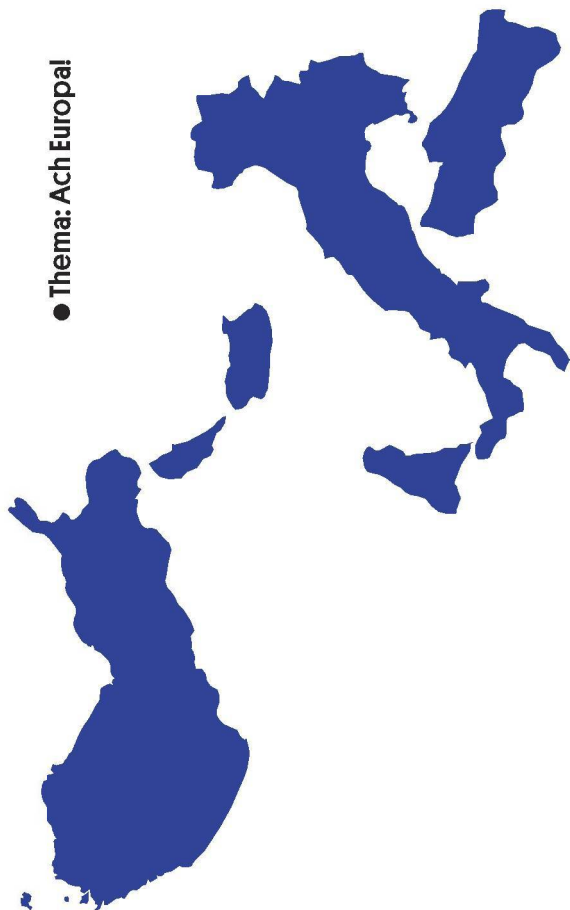
Land, R. (2018). Die EU als eine Volkswirtschaft? *Makroskop: Magazin für Wirtschaftspolitik*, Herbst/Winter, 80-87.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61533-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

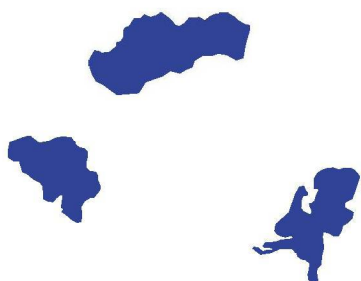
This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0>



Die EU als eine Volkswirtschaft?

Ist die Europäische Union beziehungsweise die Eurozone eine einheitliche Volkswirtschaft? Kann sie es werden? Ist sie zumindest auf dem Weg dahin? Oder handelt es sich um ein System unterschiedener Volkswirtschaften, die auf vertraglicher Grundlage miteinander kooperieren?

● Text: Rainer Land



Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Eurozone in der derzeitigen Gestalt nicht lebensfähig ist und dringend reformiert werden muss. Aber die Richtung dieser Reformen hängt von der Grundentscheidung ab: Will man mit den anzustrebenden Reformen aus der EU eine Volkswirtschaft machen?¹ Oder will man sie als *Verbund* kooperierender, aber auf absehbare Zeit *immer noch unterschiedener Volkswirtschaften* gestalten?

Juristen werden sagen, es hängt von der Vertragsgestaltung ab, und sie werden juristische Gründe anführen, die für oder gegen die eine oder die andere Variante sprechen. Eine einheitliche Volkswirtschaft erfordert eine weitgehende und letztlich überwiegende Übertragung von Kompetenzen auf die EU. Schließlich muss auch die Kompetenz-Kompetenz – also das Recht, Zuständigkeiten zuzuweisen – auf die EU übergehen. Die EU würde ein Bundesstaat mit eigener Souveränität.

Dagegen kann man rechtliche und politische Gründe anführen. Der Verfassungsrechtler Dieter Grimm meint, dass eine solche Entwicklung mit dem deutschen Grundgesetz nicht vereinbar sei: „Solange das Grundgesetz in Kraft ist, könnte sich Deutschland an einer Verstaatlichung der EU nicht beteiligen“.² Zudem glaubt er nicht, dass es in absehbarer Zeit gelingen kann, eine eigene EU-Souveränität zu gestalten. Demokratische Entscheidungsprozesse würden nicht mehr oder zumindest nicht primär von den Mitgliedsstaaten getragen. Das EU-Volk müsste anstelle der Völker der Mitgliedsstaaten zum Souverän werden, was entsprechende demokratische Verfahren, Wahlen, Repräsentation und Institutionen auf der EU-Ebene voraussetzt – wie Parteien, Verbände und soziale Bewegungen –, die EU-weit wirken und „in einen europaweiten politischen Diskurs eingebettet“ sein müssen.

Grimm hat Zweifel, ob die kulturellen Voraussetzungen dafür gegeben sind. „Mit der Aufwertung des Europäischen Parlaments würde die Legitimation der EU aber von der nationalen auf eine europäische Legitimationsquelle umgestellt. Und die Frage ist: Wo sollen die Ressourcen für eine europäische Eigenlegitimation herkommen?“ Grimm fürchtet, „die EU stünde nach einer Parlamentarisierung demokratisch nicht besser, sondern schlechter da als jetzt“.³

Eine Gegenposition fordert einen europäischen Verfassungsprozess und den zügigen Aufbau souveräner demokratischer Institutionen in der EU. Pragmatische beziehungsweise technokratisch orientierte Akteure hingegen sehen das Problem nicht und meinen, die schrittweise faktische Übertragung von Kompetenzen der Mitgliedsstaaten auf die EU sei entscheidend.⁴

Ziel dieses Beitrags kann nicht sein, die juristischen Probleme zu diskutieren. Klar aber ist, dass jede juristische Lösung auch *wirtschaftlich* funktionieren muss, sonst wird sie nicht lange überleben. Funktionieren heißt hier, erstens eine weitgehend krisenfreie *laufende Reproduktion* zu ermöglichen – dazu gehört eine weitgehende *soziale*

Integration der Bevölkerung – und zweitens eine Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung in allen Mitgliedsstaaten zu generieren.

1. Was ist eine Volkswirtschaft?

Historisch sind Volkswirtschaften und moderne Einzelstaaten in Wechselwirkung miteinander entstanden. Dabei musste für ein definiertes Territorium ein einheitliches Recht begründet und durchgesetzt werden. Für die wirtschaftliche Entwicklung relevant sind mindestens die Regelung des Eigentums, des Bodens, des Handels, der Arbeit (die Freiheit der Person, Rahmen der Lohnfindung), der Unternehmen, des Geld- und des Finanzwesens.⁵

Volkswirtschaften sind der institutionelle und territoriale Rahmen für einen in der industriellen Revolution entstehenden *neuen gesellschaftlichen Reproduktionszusammenhang*, der auf *industrieller Produktion, Lohnarbeit und Kapitalverwertung* beruht. Es entsteht eine *Marktgesellschaft*, das heißt, erst der Austausch zwischen Arbeit und Kapital beziehungsweise zwischen den Unternehmen verschiedener Branchen sowie dem Staat *begründet* den *gesellschaftlichen Reproduktionszusammenhang*.

Bei der Formierung und Entwicklung von Volkswirtschaften entstanden und reproduzieren sich erhebliche regionale Unterschiede und Divergenzen. Kapitalistische Wirtschaften entstehen und entwickeln sich auf der Grundlage von *Innovationen*, die sich ausbreiten, neue Strukturen schaffen, alte verdrängen und zunächst regional ein neues Produktivitäts- und Einkommensniveau schaffen. Durch regional besondere Dynamiken entstanden und entstehen *industrielle Distrikte*⁶ beziehungsweise Cluster. Sie unterscheiden sich durch ihre spezifischen Strukturen und pfadabhängigen Entwicklungsgeschichten.

Wirtschaftliche Entwicklung war immer ein ungleichmäßiger Prozess, weil er nicht primär durch Akkumulation und Wachstum angetrieben wird – die könnten ja gleichmäßig ablaufen –, sondern durch Innovationen, die jeweils punktuell entstehen und sich von da wellenförmig in Zeit und Raum ausbreiten und rekombinieren.⁷

Wenn sich moderne Volkswirtschaften durch zyklische und eruptiv ablaufende Entwicklungsschübe verändern und anpassen, dann müssen die internen Reproduktionsprozesse des Wirtschaftssystems die Divergenzen irgendwie ausgleichen und in Grenzen halten, um schwere Krisen und so-

ziale Verwerfungen zu vermeiden. Historisch haben sich dabei in Wechselwirkung zwei Mechanismen herausgebildet: erstens *integrierte Volkswirtschaften*, zweitens der moderne kapitalistische (Außen-)Handel *zwischen unterschiedenen Volkswirtschaften*.

Die Verfahren des Ausgleichs beziehungsweise der Kompensation der in der wirtschaftlichen Entwicklung immer neu entstehenden Divergenzen und Differenzen sind innerhalb einer Volkswirtschaft grundsätzlich andere als zwischen unterschiedenen Volkswirtschaften.

Ausgleich innerhalb einer Volkswirtschaft

Abgesehen von sehr kleinen Volkswirtschaften, die in der Regel Sonderfunktionen im arbeitsteiligen Welthandel einnehmen (etwa Luxemburg, Singapur oder Hongkong), bestehen Volkswirtschaften aus verschiedenen industriellen Distrikten, die sich in unterschiedlichen Phasen des jeweiligen Innovationszyklus befinden: Startphase, Konstitution einer neuen Grundstruktur, Ausbreitung, Expansion über die Ursprungsregion hinaus, Erreichen von Grenzen, Reorganisation, Niedergang und Verdrängung durch neue Entwicklungen, Überflüssigkeit, Ab- und Umbau.

Das Ruhrgebiet beispielsweise war viele Jahrzehnte eine der fortschrittlichsten Industrieregionen, musste später aber einen schwierigen Strukturwandel durchmachen. Bayern als ehemals eine der armen ländlichen Regionen hat später einen der reichsten industriellen Distrikte hervorgebracht.

Neben und zwischen den dynamischen Distrikten gibt es ländliche Räume, die als Sekundärstandort für Industrie aus den dynamischen Distrikten und als Arbeitskräftereservoir, Rohstofflieferanten und Erholungsräume fungieren.

„Wirtschaftliche Entwicklung war immer ein ungleichmäßiger Prozess, weil er nicht primär durch Akkumulation und Wachstum angetrieben wird, sondern durch Innovationen“



Große Einkommensdifferenzen zwischen den Regionen einer Volkswirtschaft würden zur Abwanderung vor allem jüngerer erwerbsfähiger Bevölkerung, zu Deindustrialisierung und in der Konsequenz in eine Abwärtsspirale, ein Mezzogiorno-Szenario führen.

Dynamische Regionen sind in der Regel *Überschussregionen*, die mehr produzieren, als sie verbrauchen, sie erreichen eine wesentlich höhere Wertschöpfung pro Einwohner als *Defizitregionen*. Die relevanten Unterschiede hängen mit dem Anteil innovativer und wertschöpfungsintensiver Unternehmen, der Bevölkerungszusammensetzung und dem Arbeitspendeln zusammen. In einer Defizitregion ist die Wertschöpfung pro Einwohner geringer als in einer Überschussregion, weil es a) *mehr erwerbstätige Auspendler als Einpendler* gibt, deren Wertschöpfung nicht in der Wohnregion erfolgt, obwohl das Einkommen ganz oder teilweise am Wohnort ausgegeben wird. Und b) ist der Anteil der *Nichterwerbstätigen*, der Arbeitslosen, Rentner, Aufstocker etc. meist *höher*, d.h. die

Bevölkerungsstruktur ist eine andere. Daher generiert eine prosperierende Region erheblich höhere Primäreinkommen pro Beschäftigten und pro Einwohner als eine Region in einer Niedergangs- oder Umbauphase oder eine stationäre Region des ländlichen Raums.

Auch in Defizitregionen gibt es Unternehmen, die überregional handelbare Güter herstellen, und diese müssen annähernd das Produktivitäts- und Qualitätsniveau der Unternehmen prosperierender Regionen erreichen, mit denen sie im Wettbewerb stehen. Aber der Anteil produktiver und wertschöpfungsintensiver Unternehmen (bezogen auf die Bevölkerung) ist geringer. Eine wichtige Differenz ergibt sich bei der Produktion lokaler Güter und Dienstleistungen, die in keinem überregionalen Wettbewerb stehen. Dazu gehören beispielsweise Wohnungsmieten. Auch ein Teil des Einzelhandels, lokale Dienstleister, Gaststätten oder Reparaturbetriebe sind billiger und zahlen etwas schlechtere Löhne. Hier gibt es erhebliche Differenzen bei den Preisen und folglich bei der Produktivität (Wertschöpfung beziehungsweise Bruttoinlandsprodukt pro Arbeitsstunde).

Das Lieblingsbeispiel der Ökonomen ist der Friseur, der in Berlin rund sechsmal produktiver ist als in Putlitz und auch besser bezahlt wird, obwohl er nicht mehr Köpfe pro Stunde frisiert. Er ist produktiver, weil die Frisur teurer ist.

Defizitregionen produzieren weniger als sie verbrauchen, der laufende Güterstrom wird durch verschiedene Transfers finanziert: a) Private Transfers vor allem der Auspendler, auch innerfamiliäre Übertragungen, b) differenzierte Steuern, c) Transfers der öffentlichen und in geringerem Maße auch der privaten Sozialsysteme, d) Transfers der privaten Wirtschaft, vor allem Investitionen, Rückflüsse aus Investitionen, Kapitalanlagen, Zinsen und Gewinne und e) Transfers der staatlichen Haushalte, insbesondere Aufteilung der Steuereinnahmen, Übertragungen an Kommunen, Länderfinanzausgleich, Fördermittel und ähnliches.

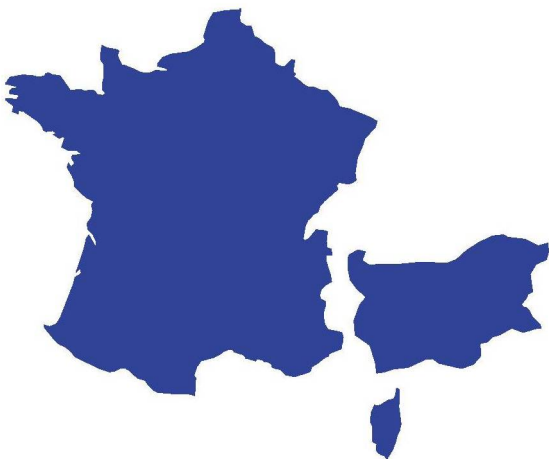
Ein Teil der Wertschöpfung aus den dynamischen Überschussregionen fließt auf diese Weise in die Defizitregionen, so dass die Differenz der Einkommen pro Kopf teilweise ausgeglichen wird. Dieser sekundäre Einkommensstrom finanziert dann den Güterstrom aus den Überschuss- in die Defizitregionen.

Statistisch kann man das an den regionalen Differenzen zwischen Ost- und Westdeutschland sehen: Ostdeutschland hat einen höheren Anteil an Defizitregionen und abwanderungsbedingt eine andere Bevölkerungszusammensetzung. Die Produktivität in Ostdeutschland⁸ im Jahre 2013 betrug – bezogen auf die im Osten geleistete Arbeitsstunde – 76 Prozent der westdeutschen. Es ist die Folge des geringeren Anteils innovativer Unternehmen und des geringeren Preisniveaus lokaler Güter und Leistungen. Wertschöpfung beziehungsweise Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner waren noch geringer, nur 66 Prozent des westdeutschen Wertes – Folge der höheren Arbeitslosigkeit, der Pendlerströme und der unterschiedlichen Bevölkerungszusammensetzung.

Die verfügbaren Einkommen pro Einwohner betrugen aber durchschnittlich rund 85 Prozent der westdeutschen.⁹ Diese Abweichung war geringer als bei der Produktivität pro Stunde und deutlich geringer als beim BIP pro Einwohner. Die Transfersysteme haben Produktivitätsunterschiede von etwa 25 Prozent beziehungsweise Wertschöpfungsunterschiede pro Einwohner von etwa 35 Prozent auf durchschnittliche Einkommensunterschiede von nur etwa 15 Prozent reduziert.¹⁰

Trotz dieses Ausgleichs wanderten seit 1990 lokal rund 30 Prozent der Bevölkerung ab, überwiegend junge Frauen und Männer. Dies zeigt, dass Einkommensunterschiede zwischen Regionen von etwa 20 Prozent bei unterschiedlich hohen Arbeitslosenquoten *innerhalb einer Volkswirtschaft* derzeit ungefähr die Tragbarkeitsgrenze darstellen dürften, jedenfalls heute in Deutschland. Ohne die Transfersysteme würde der Reproduktionszusammenhang einer Volkswirtschaft nicht funktionieren können. Man kann vermuten, dass die Wertschöpfungsdifferenzen zwischen einigen westdeutschen Regionen in manchen Fällen ähnliche

„Große Einkommensdifferenzen zwischen den Regionen einer Volkswirtschaft würden zur Abwanderung vor allem jüngerer erwerbsfähiger Bevölkerung führen“



Größenordnungen erreichen. Prinzipiell wird das Problem in jeder größeren Volkswirtschaft bestehen. Eine aussagekräftige Statistik dazu gibt es nicht.

Scheinbar ist es ein Widerspruch, dass der Reproduktionsprozess einer Volkswirtschaft nur funktioniert, wenn die regionalen Differenzen und Divergenzen in Produktivität und Einkommensniveau klein gehalten werden, die Dynamik der Entstehung und Entwicklung industrieller Distrikte durch Innovationsschübe Produktivität und Einkommen aber immer wieder auseinanderreibt. Gerade dies macht die Dialektik wirtschaftlicher Entwicklung aus.

Führt eine Innovationsdynamik zu steigender Produktivität, steigenden Investitionen, Arbeitskräftebedarf und steigenden Löhnen und Gewinnen in einer Region, müssen volkswirtschaftlich zwei Prozesse in Gang kommen. Erstens müssen Unternehmen in zurückbleibenden Regionen versuchen, ihrerseits eigene Dynamiken in Gang zu setzen oder zumindest möglichst schnell die neuen Entwicklungen kopieren. Zweitens sind kompensierende Transfers nötig, im simplen Fall Arbeitslosengeld und Subventionen, die überflüssig werdende Industrien zeitweise (möglichst nicht dauerhaft) am Leben halten und Strukturwandel begleiten und ermöglichen. Dabei entstehen zuweilen dauerhafte Transferregionen, zum Beispiel Seniorenregionen oder das italienische Mezzogiorno.

Schaffen es die Transfersysteme nicht, die Divergenzen unter Kontrolle zu halten, erfolgt der Ausgleich durch Abwanderung und Regression: Eine Region verliert so lange an Bevölkerung und Potenzial, bis die verbleibenden lokalen Ressourcen ausreichen, um einer erheblich geschrumpften Bevölkerung hinreichend Arbeit und Einkommen zu bieten. Der Abstieg muss kein Endzustand sein, die Karten werden immer wieder neu gemischt, aber das braucht Zeit.

Eine innovationsbasierte Theorie wirtschaftlicher Entwicklung zeichnet ein ganz anderes Bild als eine Theorie, die zwischen Entwicklung und Wachstum nicht unterscheiden kann und keine *endogen* entstehende Divergenzen kennt. In einer Entwicklungstheorie bestimmt die Dynamik des Innovationsprozesses das Wachstum des Kapitalstocks, nicht umgekehrt.

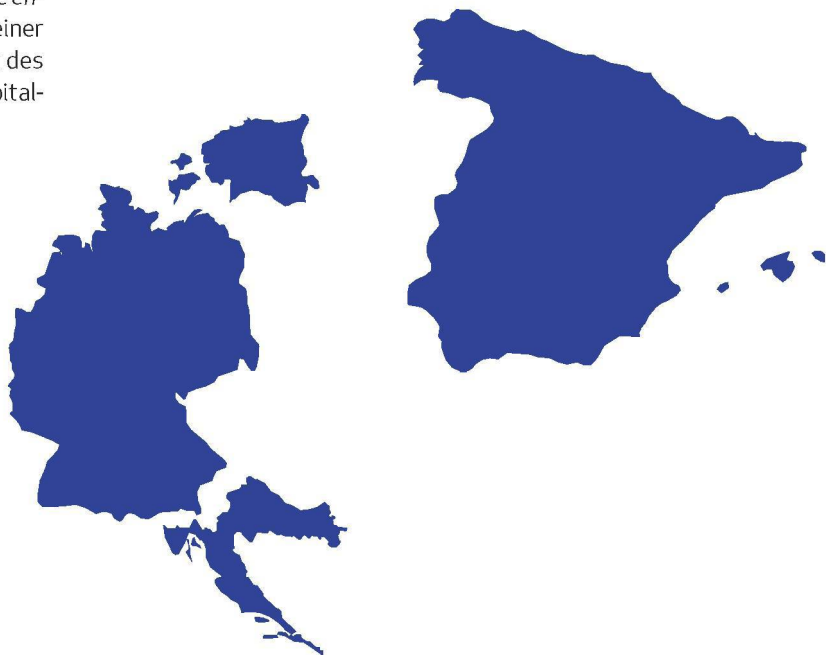
Selektivität im Verkehr zwischen unterschiedlichen Volkswirtschaften

Im Verkehr zwischen den Volkswirtschaften können erhebliche Unterschiede in Produktivitäts- und Einkommensniveau toleriert werden – weit größere als innerhalb einer Volkswirtschaft. Transfers, wie private Übertragungen, Direktinvestitionen oder Entwicklungshilfe, spielen auch im Verkehr zwischen Volkswirtschaften eine Rolle, aber sie dienen nicht vorrangig dem Ausgleich. Die EU hat – etwa mit dem Europäischen Struktur- und Investitionsfonds – eine Reihe von eigenen Transfersystemen entwickelt, aber diese entsprechen funktional nicht den Transfersystemen innerhalb einer Volkswirtschaft, sind auch dem Volumen nach kaum vergleichbar.

Zwischen Volkswirtschaften ist die *Selektivität* des Verkehrs, also die systematische Auswahl von Waren, Arbeitskräften und Kapital, vorausgesetzt. Dadurch kann der Handel auch bei einer auseinanderlaufenden Entwicklung der einzelnen Volkswirtschaften funktionieren.

- a) Ein selektiver Warenverkehr. Der Schutz neu entstehender industrieller Distrikte ist in der Entstehungsphase sehr wichtig. Das bedeutet, dass bestimmte Importe und Exporte beschränkt, andere gefördert und unter Umständen gestützt werden müssen. Freihandel und Selektivität schließen sich nicht ganz aus, gerade weil heute andere Formen, Patente, Qualitätsstandards, Zulassungsverfahren, Beihilfen und Ähnliches wichtiger sind als Zölle. Im Zuge des ökologischen Umbaus werden Kriterien der Umweltkompatibilität eine zunehmende Rolle spielen.
- b) Selektivität der Arbeitsmigration war und ist insbesondere bei Unterschieden im Einkommensniveau von Bedeutung, damit die Lohnfindungsmechanismen innerhalb einer Volkswirt-

„Die Dynamik wirtschaftlicher Entwicklung ist in allen Ländern deutlich geringer als vor der Währungsunion.“



schaft funktionieren können. Die Anpassung der Lohnentwicklung an die jeweils unterschiedliche Produktivität der verschiedenen Volkswirtschaften würde bei völlig freier Arbeitsmigration nicht funktionieren.

- c) Wechselkurse und Steuerung der Finanztransfers zwischen den Volkswirtschaften mit verschiedenen Währungen. Die divergente wirtschaftliche Entwicklung führt dazu, dass sich Produktivität und Einkommen zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich entwickeln. Daraus folgen unterschiedliche Inflationsraten, was durch die Anpassung der *Wechselkurse* ausgeglichen und mit Kapitalverkehrskontrollen gesteuert werden muss.

Wie aber funktioniert diese Selektivität, wenn mehrere Volkswirtschaften eine gemeinsame Währung haben?

Nach der Theorie optimaler Währungsräume müssten der freie Verkehr von Waren, Arbeit und Kapital und ein einheitliches Rechtssystem, ergänzt durch einen Fonds oder ein Budget zum Ausgleich von Schocks, ausreichen, um die *Integration eines Währungsraums* sicherzustellen.¹¹ Praktisch bewährte sich die Theorie aber nicht. Vor allem die *Unterschiede* der Inflationsraten und Lohnstückkosten in der Eurozone wurden in den vergangenen 20 Jahren immer *größer* – paradoxerweise vor

allem zwischen den entwickelten Mitgliedsländern mit hohem Potenzial: Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien.

Zudem: Die *Dynamik* wirtschaftlicher Entwicklung ist in allen Ländern deutlich *geringer* als vor der Währungsunion, sie ist in einigen Ländern faktisch

zum Erliegen gekommen. In Deutschland ist sie nur wegen der Exportüberschüsse zu Lasten anderer Euroländer moderat höher, aber nicht wirklich gut. Die Arbeitslosigkeit ist im EU-Mittel dramatisch, die privaten und noch mehr die öffentlichen Investitionen sind überall viel zu gering und die sozialen und regionalen Ungleichheiten nehmen nicht ab. Die der Währungsunion zugrunde liegende Theorie optimaler Währungsräume ist widerlegt.

Bei der Debatte um den Euro wird nicht gefragt, wie die *Funktionalität des volkswirtschaftlichen Reproduktionsprozesses* und darüber hinaus eine *Dynamik wirtschaftlicher Entwicklung* erreicht werden kann. Diese Frage stellt sich nicht, wenn man in einem Gleichgewichtsmodell operiert, nur

quantitatives Wachstum und asymmetrische Schocks bedenkt. Es scheint dann so, als seien die Funktionsbedingungen eines Währungsraums mit denen einer integrierten Volkswirtschaft identisch.

Das gilt nicht, wenn man für die wirtschaftliche Entwicklung von innen entstehende Innovationsdynamiken einbezieht. Dann aber muss man drei weitergehende Schlussfolgerungen ziehen:

Erstens: Für eine funktionsfähige Volkswirtschaft sind ein einheitliches Recht und die Freizügigkeit von Waren, Arbeit und Kapital nicht ausreichend. Vielmehr kommt es darauf an, ob die Transfersysteme den Ausgleich der bestehenden und der dynamisch immer wieder neu entstehenden Ungleichheiten und Unterschiede bewältigen und die Integration des Reproduktionszusammenhangs sicherstellen können. Eine Volkswirtschaft wird *reell* durch die Funktionsweise der Transfersysteme begründet.

Zweitens: Ohne gemeinsame Transfersysteme müssen im Prinzip diejenigen Ausgleichsmechanismen genutzt werden, die sich *im Verkehr zwischen Volkswirtschaften* entwickelt haben.

Drittens: Die EU ist und bleibt auf absehbare Zeit ein System aus mehreren Volkswirtschaften. Aber können die Euroländer trotzdem eine funktionierende gemeinsame Währung haben? Kann ein mehr oder weniger „optimaler Währungsraum“ bestehen, ohne dabei eine „integrierte Volkswirtschaft“ zu sein?

Die theoretische Antwort: *Ja*, und zwar dann, wenn man einen Teil der zwischen Volkswirtschaften funktionierenden Ausgleichsmechanismen beibehält und kooperativ gestaltet.

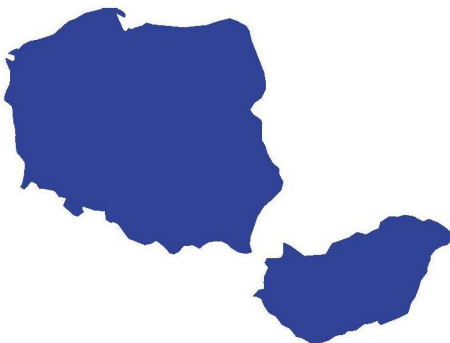
Wenn rechtlich volle Freizügigkeit gegeben ist, dann muss die Selektivität des Verkehrs von Waren, Dienstleistungen und Personen durch *wirtschaftliche* Steuerung dieser Ströme gestaltet werden. Der Wechselkursmechanismus muss durch eine Koordination der Lohnentwicklung ersetzt werden und der Verkehr von Waren, Personen und Kapital muss kooperativ durch Geldpolitik, koordinierte Finanzpolitik, Wirtschaftsförderung und Kreditlenkung gestaltet werden. Das Wichtigste ist, die Gleichheit der Inflationsraten in den verschiedenen Volkswirtschaften sicherzustellen. Diese Position hat vor allem Heiner Flassbeck seit Jahren immer wieder vorgetragen und begründet.

Nur unter dieser Voraussetzung könnte man folgern: „Die Eurozone ist also alles andere als eine ‚optimale Währungsunion‘ – das heißt aber noch lange nicht, dass der Euro nicht dennoch funktionieren kann.“¹²

Es geht also um die kooperative Anwendung der Mechanismen, die den Austausch zwischen unterschiedlichen Volkswirtschaften ermöglichen.

Die Gegenposition, prominent vertreten unter anderem durch Peter Bofinger, setzt auf Ausgleich durch Transfersysteme und gemeinsame Investitionsprogramme.¹³

„Ein Ausgleich wie innerhalb einer Volkswirtschaft würde Transfers von mehreren hundert Milliarden Euro pro Jahr erfordern.“



2. Die EU als Verbund kooperierender Volkswirtschaften

Die Produktivitätsunterschiede zwischen den Volkswirtschaften in der EU betragen bis zu 75 Prozent. Relativ zu Frankreich hat Estland eine Produktivität von 25 Prozent (BIP pro Arbeitsstunde), Portugal von 38 Prozent. Dem entsprechen die Differenzen der Masseneinkommen. Ein Ausgleich wie innerhalb einer Volkswirtschaft würde Transfers von mehreren hundert Milliarden Euro pro Jahr erfordern. Das wäre ökonomisch unvernünftig und politisch nicht durchsetzbar.

Auch zwischen Volkswirtschaften mit etwa gleichem Produktivitäts- und Einkommensniveau, wie Deutschland und Frankreich, ist eine volkswirtschaftliche Integration nicht ohne weiteres möglich. Warum? Der wichtigste erkennbare Punkt sind die unterschiedlichen Lohnfindungssysteme, die mit kulturellen Differenzen, Unterschieden in den politischen Systemen, Entwicklungspfaden und der Industrialisierungsgeschichte zu tun haben.

Das französische Lohnfindungssystem mit verschiedenen miteinander konkurrierenden Gewerkschaften neigt zu tendenziell hohen Lohnabschlüssen, die den Verhandlungsspielraum voll ausschöpfen. Frankreich hat diesen Spielraum (Produktivität plus Zielinflation) seit Existenz der Währungsunion nicht überschritten¹⁴, es gelang, die Lohnentwicklung in den Grenzen der Produktivität zu halten. In Italien und Griechenland hat es allerdings auch nach der Währungsunion zu hohe Abschlüsse gegeben.

Anders das deutsche Lohnfindungssystem, das mit seiner korporatistischen Verfassung und unter den Rahmenbedingungen tendenziell zu Lohnabschlüssen neigt, die den Verteilungsspielraum eher unterschreiten. Deshalb hat es vor der Währungsunion tendenziell häufig Aufwertungen der DM und Abwertungen von Franc und Lira gegeben. Lohnzurückhaltung ist insbesondere im Vorfeld und während der Währungsunion von den Wirtschaftsverbänden, der Politik und der Wissenschaft systematisch betrieben, im medialen Diskurs propagiert und von den Gewerkschaften zumindest hingenommen worden. Daher liefen die Lohnstückkosten immer weiter auseinander und es entstanden gewaltige Außenhandelsbilanzunterschiede innerhalb eines Währungsraums.¹⁵

In den EU-Ländern sind auch die Transfersysteme der Sozialversicherung, der regionalen Wirtschaftsförderung, der staatlichen Haushalte und auch die Struktur der Steuern und Abgaben verschieden. Es ist fraglich, ob ein schlecht funktionierendes EU-Transfersystem wirklich eine wünschenswerte Alternative wäre, wenn man stattdessen die jeweils vorhandenen nationalen Systeme nutzen und zugleich durch eine EU-Metastruktur besser aufeinander abstimmen könnte.

Einzelstaaten versus Union – kein Entweder-Oder

Bei der weiteren europäischen Integration geht es nicht um ein Entweder-Oder. Es geht um die Art der Verschränkung einzelstaatlicher und europäischer Regeln. Derzeit funktioniert die Lohnfindung auf der einzelstaatlichen Ebene schlecht und auf EU-Ebene gibt es eine für die Gleichheit der Inflationsraten erforderliche Koordination der Lohnstückkosten überhaupt nicht. Nötig ist also die *Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit* einer an der Produktivität orientierten Lohnfindung in den Mitgliedsstaaten und eine europäische Koordination, die gleiche Inflationsraten sicherstellt.

Wenn man dies nicht über einen Wechselkursmechanismus mit verschiedenen Währungen lösen will (oder kann), müssen die einzelstaatlichen Lohnfindungsprozesse durch eine europäische Koordination ergänzt werden. Man könnte die Entwicklung der Inflation, der Produktivität und der Löhne beziehungsweise der Lohnstückkosten erstens zu einem Gegenstand regelmäßiger Berichtsverfahren in Union und Mitgliedsstaaten machen, um die Tarifpartner zu informieren und Verantwortlichkeit öffentlich zu kommunizieren. Das wäre auch ohne eine Vertragsänderung möglich. Und zweitens könnten sich die Einzelstaaten der Währungsunion verpflichten, Inflation und Lohnstückkosten innerhalb eines bestimmten mit der Stabilität der Währungsunion vereinbarten Fensters zu halten. Für verpflichtende Interventionen wäre eine Vertragsänderung erforderlich.¹⁶

In beiden Fällen geht es – auf jeweils unterschiedliche Art und Weise – um die *Kombination* einzelstaatlicher Lohnfindungssysteme mit einer übergreifenden Regelung in der EU – also weder um *unabhängige einzelstaatliche* Lohnfindung noch um die übergeordnete Lohnfindung auf EU-Ebene. Es geht um einen funktionierenden Zusammenhang einzelstaatlicher und europäischer Komponenten. „Mehr Europa“ versus „mehr einzelstaatliche Regelung“ ist einfach falsch.

Die *Wanderung von Arbeit und Kapital* zwischen den verschiedenen Volkswirtschaften bedarf der *Analyse und Gestaltung*. Auch wenn rechtlich uneingeschränkte Freizügigkeit gilt, wirken andere Barrieren: Die Kosten eines Ortswechsels, Sprachkompetenz, kulturelle Unterschiede und familiäre Bindungen. Gäbe es diese nicht, würden Regionen mit deutlich geringerem Einkommensniveau unter fortwährendem Bevölkerungsschwund, einer zunehmenden Überalterung, anschließender Deindustrialisierung und Regression leiden. Diese Abwanderung ist derzeit beobachtbar. Solange dabei Arbeitskräftebedarfe mit Arbeitskräfteüberschüssen ausgeglichen werden, ist dies wünschenswert und positiv. Es darf aber die Entwicklungschancen gerade der nachholenden Länder nicht systematisch untergraben.

Unternehmen nutzen und nutzen aus ihrer betriebswirtschaftlichen Interessenlage heraus die



„Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort muss ein strikt durchgesetztes Prinzip sein.“



Möglichkeit, Arbeitsmigranten aus EU-Ländern mit geringerem Lohnniveau zu Niedriglöhnen und schlechteren Arbeitsbedingungen einzustellen. Dies untergräbt die Lohnfindung in den einzelnen Volkswirtschaften und hat volkswirtschaftliche Ungleichgewichte zur Folge. Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort muss ein strikt durchgesetztes Prinzip sein. Dies bedeutet auch ungleicher Lohn an verschiedenen Orten, also ein Prinzip, das im Verkehr zwischen unterschiedenen Volkswirtschaften gilt, aber gerade nicht innerhalb einer Volkswirtschaft.¹⁷

Gut ausgebildete Fachkräfte können sachliche Hindernisse der Arbeitsmigration leichter überwinden. Sie haben die Mittel für einen Ortswechsel,

finden meist unkompliziert eine gut bezahlte Arbeit und sind hinreichend kompetent, die Sprachbarriere schnell zu meistern. Zudem unterstützen Unternehmen, Wirtschaftsverbände und Politik die Zuwanderung von qualifizierten und hochqualifizierten Fachkräften, weil der eigene Nachwuchs nicht ausreicht. Daher arbeiten tausende Ärzte, Ingenieure, Wissenschaftler, aber auch Pflegekräfte oder Kraftfahrer aus Polen, den Balkanländern, Griechenland, Portugal, Spanien und anderen Ländern in Norwegen, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und so weiter.

Hier gilt zwar, dass diese zu den am Arbeitsort geltenden Löhnen und Bedingungen beschäftigt werden sollen, Ausnahmen lassen sich allerdings immer wieder zeigen. Für die Herkunftsländer ist es problematisch, wenn gerade die für eine Dynamisierung der wirtschaftlichen Entwicklung erforderlichen Nachwuchskräfte fehlen. Nun folgt daraus nicht, dass Freizügigkeit juristisch eingeschränkt werden muss. Entwickelte Länder können dies dadurch kompensieren, dass sie Studienplätze, andere Ausbildung und Qualifizierung für Bewerber aus solchen EU-Ländern anbieten und mehr als den eigenen Bedarf ausbilden. Das nützt nur, wenn ein relevanter Teil in die Heimatländer zurückkehrt. Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte aus ärmeren EU-Ländern sollte daher kompensiert werden, indem ein etwa gleiches Maß an Zuwanderung aus den entwickelten Ländern gefördert wird.

Die heute gegebenen Unterschiede in Produktivität und Einkommen können nur langfristig durch wirtschaftliche Entwicklung überwunden werden. Dies kann teilweise, aber nicht vollständig, durch nachholende Entwicklung geschehen. Es müssten eigenständige Innovationsschübe hinzukommen und selbsttragende industrielle Distrikte mit eigenen Potenzialen entstehen. Die Frage ist, ob und wie die europäische Integration dazu beitragen kann – etwa durch eine europäische Innovations- und Investitionsoffensive?

Die heute gegebenen Unterschiede in Produktivität und Einkommen können nur langfristig durch wirtschaftliche Entwicklung überwunden werden. Dies kann teilweise, aber nicht vollständig, durch nachholende Entwicklung geschehen. Es müssten eigenständige Innovationsschübe hinzukommen und selbsttragende industrielle Distrikte mit eigenen Potenzialen entstehen. Die Frage ist, ob und wie die europäische Integration dazu beitragen kann – etwa durch eine europäische Innovations- und Investitionsoffensive?

Eine gemeinsame Investitionsstrategie?

Ist ein großer gemeinsamer Investitionsfonds sinnvoll? Oder ist es nicht besser, wenn jedes Mitgliedsland und die einzelnen Regionen eigenstän-

dige Investitionsstrategien fahren, um eigene dynamische Cluster zu entwickeln, neue Innovationsschübe möglich zu machen und auch um ökologisch sinnvoll regionale Kreisläufe zu fördern? Dafür kann eine transferfinanzierte Förderung durch die EU sinnvoll sein. Im Prinzip sind dafür aber Förderprogramme (Europäische Struktur- und Investitionsfonds) vorhanden, die Mittel sind nicht unerheblich und könnten aufgestockt werden. Die Wirksamkeit ist im Grundsatz gegeben, auch wenn es Licht und Schatten gibt.

Aber gibt es darüber hinaus große europäische Investitionsvorhaben, mit denen eine *eigenständige*, von den Mitgliedsländern unabhängige *europäische Innovationsstrategie* entwickelt und ein großes eigenes Eurozonen- oder EU-Budget legitimiert werden könnte? Könnte so eine die Volkswirtschaften der Mitgliedsländer *übergreifende europäische Industrie* entstehen, an deren Ende dann die eine einheitliche Volkswirtschaft stünde? Wäre Airbus ein erstes Beispiel?

In der Regel werden dabei gern die europäischen Verkehrswege genannt.¹⁸ Sicher kein unwichtiges und auch kein kleines Vorhaben. Vielleicht könnte man sich eine europäische Eisenbahngesellschaft vorstellen. Aber ist das die große Lösung? Das wirklich große Verkehrsproblem sind die regionalen Verkehre innerhalb der Ballungsgebiete und im ländlichen Raum, beim täglichen Pendeln zur Arbeit und in den lokalen Clustern.

Dabei gäbe es ein wirklich großes gemeinsames europäisches Investitionsvorhaben: *den ökologischen Umbau*. Der ökologische Umbau ist überlebenswichtig. Dabei handelt es sich um eine sehr langfristige Strategie, die nicht nur die Umstellung auf Energiesysteme ohne CO₂-Emissionen beinhaltet, sondern den Umbau der Stoffströme, der Wasserkreisläufe und die Ersetzung vieler tausender Produkte und Verfahren durch umweltkompatible.¹⁹ Schätzungen besagen, dass es um private und öffentliche Investitionen geht, die im Rahmen der EU etwa 1.000 Milliarden Euro pro Jahr über einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren umfassen.

Und es ist absolut sinnvoll, dies als ein europäisches Investitionsvorhaben zu gestalten. Naturressourcen sind Gemeineigentum und müssen als öffentliche Güter bewirtschaftet werden. Ein großer Teil der Standards muss auf europäischer Ebene geregelt werden, die Innovationen müssen europäisch koordiniert und finanziert werden. Ressourcen wie Wasser, Boden, Stoffströme oder regionale Energiesysteme sollten zwar regional bewirtschaftet werden, aber die Kooperation bei der Gestaltung der Kriterien und der Finanzierung ist sinnvoll.

Das Finanzvolumen ist nur mit der EU und der EZB zu bewältigen. Nötig ist nämlich ein Finanzierungskonzept, bei dem die benötigten Mittel nicht aus laufenden Haushalten eingespart werden müssen (das wäre der ultimative Weg zur Fortsetzung des wirtschaftlichen Niedergangs). Die Mittel müssen im ersten Schritt durch Geldschöpfung einer öffentlich-rechtlich verfassten Bank geschaffen

und durch europäische Anleihen teilweise oder ganz refinanziert werden. Dies setzte die Zusammenarbeit der europäischen Investitionsbank und der EZB bei der Geldschöpfung und der Emission von Anleihen voraus. National kann ein derartiges Investitionsprogramm so nicht aufgelegt werden.

Es sollte allerdings auch nicht als Teil des Budgets der EU-Kommission verfasst oder gar mit einer eigenen Steuer finanziert werden, sondern als Kreditprogramm von EIB und EZB: Kreditlenkung. Mit diesem institutionellen Rahmen würde eine neue Selektionsrichtung wirtschaftlicher Entwicklung etabliert: Umweltkompatibilität würde zur Grundlage einer neuen wirtschaftlichen Innovationsdynamik und zur Grundlage eines neuen Typs von Industrie, Landwirtschaft, Infrastruktur und Konsum.

Es wäre sehr sinnvoll, die erforderlichen rechtlichen Grundlagen, die öffentlich-rechtlich zu verfassenden Ressourcenbewirtschaftungssysteme und die Finanzierung der Investitionen europäisch zu organisieren. Hier hätte die EU ein Betätigungsfeld, das eine wirklich neue und gemeinsame Wirtschaftsstruktur hervorbringen könnte, die auf Innovationen und ökologischen Entwicklungspfaden beruhen und die zu prosperierenden industriellen Distrikten in verschiedenen Regionen der EU führen könnte. Das wäre eine Perspektive für die nächsten Generationen: eine neue, wieder reproduktionsfähige Welt, integriert in eine funktionierende Umwelt: mit guten umweltkompatiblen, menschengerechten Wohnungen, Städten und Verkehrssystemen, guten Lebensmitteln, Bildung und Kultur statt billigem Massenkonsum.

Zukunft ist möglich, wenn man ökologischen Umbau, Europa in einer funktionierenden Kooperation und die Gestaltung einer besseren Lebenswelt zusammendenkt.



- 1 Dies scheint die erklärte Strategie auch des Präsidenten der EU-Kommission zu sein, der Eurozone und EU möglichst bald zusammenführen, also den Euro verbindlich zu der Währung der gesamten EU machen will.
- 2 Will, Rosemarie (2017): „Solange das Grundgesetz ...“ Dieter Grimm zu Überkonstitutionalisierung, Demokratiedefiziten und Reformperspektiven der EU. *Vorgänge* 220, S. 5-20
- 3 Ebenda, S. 9
- 4 Vgl. dazu die Veranstaltung der Humanistischen Union am 12.02.2018 (Tondokument), Online: <http://www.humanistische-union.de/veranstaltungen/2018/detail/browse/3/back/2018/article/die-vereinigten-staaten-von-europa/>
- 5 In der Regel entstanden Nationalstaaten, die auf der Souveränität einer Nation oder einer Willensnation gründen. Grundsätzlich könnte ein einheitliches Recht natürlich auch in einem Vielvölkerstaat durchgesetzt werden. Nationalstaaten gewährleisten aber ein höheres Maß an kultureller Integration und das ist für das Funktionieren einer Volkswirtschaft wichtig. In sehr heterogenen Staaten, wie Österreich-Ungarn, dem Osmanischen Reich oder dem zaristischen Russland, entstanden funktionierende moderne Volkswirtschaften nur in Teilgebieten.
- 6 Piore, Michael Joseph; Sabel, Charles Frederick (1989): *Das Ende der Massenproduktion: Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verl.
- 7 Schumpeter, Joseph A. (1912): *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. (Hg.): Jochen Röpke und Olaf Stiller (2006). Nachdruck der 1. Auflage von 1912. Berlin: Duncker & Humblot; Schumpeter, Joseph A. (1961 und 2010): *Konjunkturzyklen: eine theoretische, historische und statistische Analyse des kapitalistischen Prozesses*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- 8 Neue Länder ohne Berlin.
- 9 Vgl. Land, Rainer (2015): 25 Jahre Deutsche Einheit – Ist das Wirtschafts- und Sozialmodell der vereinigten Bundesrepublik zukunftsfähig? *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*. Heft 6, Juni 2015.
- 10 Bei Analyse kleinerer Regionen erscheinen diese Abweichungen noch größer.
- 11 Vgl. Priewe, Jan (30.01.2017): *Ist die Eurozone vielleicht doch ein „optimaler Währungsraum“?* Makronom. Online: <https://makronom.de/ist-die-eurozone-vielleicht-doch-ein-optimaler-waehrungsraum-19143>
- 12 Ebd.
- 13 Bofinger, Peter; Brantner, Franziska; Dullien, Sebastian; Hoffmann, Reiner; Horn, Gustav; Kollatz-Ahnen, Matthias; Paus, Lisa; Schwall-Düren, Angelica; Schwan, Gesine; Troost, Axel; Wolf, Harald (17.05.2017): *Eine Strategie für mehr Investitionen, mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa*. Online: https://grundwertekommission.spd.de/fileadmin/gwk/Workshop_Wirtschaft_Finzen/Eine_Strategie_fuer_mehr_Investitionen_mehr_Wachstum_und_Beschaeftigung_in.pdf
- 14 Vgl. u.a. Bibow, Jörg; Flassbeck, Heiner (2018). *Das Euro-De-saster: wie deutsche Wirtschaftspolitik die Eurozone in den Abgrund treibt*. Frankfurt: Westend.
- 15 Bibow, Flassbeck ebenda; Höpner, Martin; Seeliger, Martin (2017): *Transnationale Lohnkoordination zur Stabilisierung des Euro? Gab es nicht, gibt es nicht, wird es nicht geben*. MPIfG Discussion Paper 17/13. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln.
- 16 Für Details vgl. Land, Rainer (19.04.2018): *Warum die Eurozone eine Lohnkoordination braucht – und wie diese funktionieren könnte*. Makronom. Online: <https://makronom.de/warum-die-eurozone-eine-lohnkoordination-braucht-und-wie-diese-funktionieren-koennte-26088>
- 17 Zur aktuellen Entwicklung vgl. Höpner, Martin (19.06.2018): *Ein großer Erfolg: Die Reform der Entsenderichtlinie*. Makroskop. Online: <https://makroskop.eu/2018/06/ein-grosser-erfolg-die-reform-der-entsenderichtlinie/>
- 18 Bofinger u.a. 2017
- 19 Land, Rainer (2017): *Ist Öko-Kapitalismus möglich? Markt und Staat neu denken*. Wiesbaden: Makroskop Mediengesellschaft, S. 52-65

© 2018 Makroskop Mediengesellschaft mbH

Herausgeber:
Prof. Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Paul Steinhardt
Stollenweg 17, 65195 Wiesbaden
Telefon: +49 (0) 611 / 8802 211 – 0
E-Mail: administration@makroskop.eu
Website: makroskop.eu

ISBN: 978-3-947056-06-4

Gestaltung: Fuhrer, Wien,
www.zehnbeispiele.com

Druck: Bechtle Druck&Service GmbH & Co. KG
73730 Esslingen, Zeppelinstraße 116

Vertrieb: PressUp GmbH, Hamburg

©, wenn nicht anders angegeben,
bei den Autoren und Fotografen.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Abdrucks oder der Reproduktion einer Abbildung, sind vorbehalten. Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ohne Zustimmung von Makroskop ist unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

MAKROSKOP

Abonnieren Sie die Stimme der wirtschaftspolitischen Vernunft

„Wir brauchen alternative Informationsquellen, wenn wir nicht wollen, dass
der Mainstream unser Denken formt und verformt.“

Sahra Wagenknecht über Makroskop

Abo-Preise*:

	3 Monate	6 Monate (5% Rabatt)	12 Monate (8% Rabatt)
Sozial-Abo**	12,00 €	22,80 €	44,16 €
Normal-Abo	28,50 €	54,15 €	104,88 €
Abo+	34,50 €	65,55 €	126,96 €
Förder-Abo	–	–	Ab 300,00 €

Abo-Vorteile:

	Zugriff auf alle Artikel & Archiv	Print-Themenhefte	Teilnahme am jährlichen Makroskop-Kongress
Sozial/Normal-Abo	inklusive	kostenpflichtig	kostenpflichtig
Abo+	inklusive	inklusive	30 % Rabatt
Förder-Abo	inklusive	inklusive	kostenlos

makroskop.eu abonnieren +49 (0) 611/8802211-0 aboservice@makroskop.eu

*Preise beziehen sich auf Deutschland und inkl. 19 % MwSt.

** Nachweis (Rentenausweis, Studentenausweis etc.) erforderlich